



3.5.2024

Finlex

Dnrot

1593/03.04.04.04.09/2023

1597/03.04.04.04.09/2023

1598/03.04.04.04.09/2023

Asia

Aluevalitus

Valittajat

Juuan kunta

Tohmajärven kunta

Arvi Martikainen asiakumppaneineen

Päätös, josta valitetaan

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuusto 22.6.2023 § 44

Aluevaltuusto on aluehallituksen esityksestä päättänyt hyväksyä päätöksen liitteenä olevan palvelustrategian ja siihen sisältyvän palveluverkkosuunnitelman (vaihtoehto 2 b) päätöspöytäkirjasta ilmenevin aluehallituksen kokouksessa 13.6.2023 (§ 135) tehdyin täydennyksin ja valtuuston kokouksessa hyväksytyin muutoksin ja lisäyksin.

Hyväksytyyn palveluverkkosuunnitelman mukaan Joensuun kantakaupungissa yksi sote-palvelukeskus vastaa palveluista noin 70 000 asukkaalle. Terveysasemien toiminta toteutetaan laajan palvelun sote-asemilta, jotka sijaitsevat Nurmeksessa, Lieksassa, Outokummussa, Kontiolahdella, Ilomatsissa, Liperissä ja Kiteellä. Ahmovaaran, Enon, Juuan, Hammaslahden, Heinäveden, Kesälahden, Kiihtelysvaaran, Koveron, Lehmon, Polvijärven, Rääkkylän, Tohmajärven, Tuupovaaran, Valtimon ja Viinijärven palvelut toteutetaan liikkuvina ja läheiseen laajan palvelun asemaan tai sotepalvelukeskukseen tukeutuen. Palvelut tuodaan tarpeen mukaisesti (esimerkiksi 1–3 kertaa viikossa) liikkuvasti paikan päälle.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Kaikki valittajat ovat vaatineet aluevaltuuston päätöksen kumoamista ja asian palauttamista uudelleen valmisteltavaksi sekä päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä, kunnes asia on lainvoimisesti ratkaistu. Juuan kunta ja Tohmajärven kunta ovat lisäksi vaatineet, että Pohjois-Karjalan hyvinvointialue veloitetaan korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut

hallinto-oikeudessa korkolain mukaisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta. Martikainen asiakumppaneineen on vaatinut, että Pohjois-Karjalan hyvinvointialue veloitetaan korvaamaan kokonaisuudessaan kaikki esille tulevat kustannukset.

Juuan kunta ja Tohmajärven kunta ovat valituksissaan perustelleet vaatimuksiaan muun ohella seuraavasti:

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa valmistelleen tulevaisuuslautakunnan kokouksiin on osallistunut Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen jäsenkuntien luottamushenkilöitä, esimerkiksi kunnanhallituksen jäseniä ja puheenjohtajia. Valituksenalainen päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, sillä jäsenkuntien luottamushenkilöt ovat olleet kaksoisroolinsa vuoksi esteellisiä osallistumaan valituksenalaisen päätöksen valmisteluun. Tulevaisuuslautakunnan kokouksiin ovat hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 ja 7 kohtien perusteella esteellisinä osallistuneet Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka, Kontiolahden kunnanhallituksen puheenjohtaja Matti Mäntynen, Heinäveden kunnanhallituksen varajäsen Auvo Gustafsson, Kontiolahden kunnanhallituksen varajäsen Anna-Helena Kosela, Lieksan kaupunginhallituksen jäsen Tarja Kärkkäinen, Kiteen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen, Joensuu kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Asseri Kinnunen sekä Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen.

Kunnanvaltuustojen puheenjohtajat ovat olleet esteellisiä, koska valtuuston puheenjohtaja on hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamassa hallituksen jäsentä vastaavassa asemassa ottaen huomioon, että puheenjohtajalla on hallituksen kokouksessa läsnäolo- ja puheoikeus. Palvelustrategiaa ja palveluverkkoa koskevalla päätöksellä on ollut sellaisia konkreettisia oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia kuntiin, että hyvinvointialueen jäsenkuntia on tullut pitää asiaa koskevassa päätöksenteossa hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuina asianosaisina. Päätös vaikuttaa muun ohessa siihen, minkä kuntien omistamiin kiinteistöihin tullaan sijoittamaan soteasemia ja minkä kuntien kiinteistöt puolestaan jäävät tyhjiksi. Toimitilojen vuokraaminen hyvinvointialueelle on kuntien näkökulmasta olennainen tulonlähde. Joka tapauksessa asian ratkaisusta on ollut odotettavissa hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla erityistä hyötyä tai vahinkoa jäsenkunnille. Tämä johtuu jo yksin siitä, että päätöksen johdosta hyvinvointialueen jäsenkunnan tilanne voi tarjottavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta joko parantua tai heikentyä merkittävästi aiempaan verrattuna. Lisäksi sotepalveluilla tai niiden puutteella on huomattava merkitys kunnan elinvoimaisuuden kannalta.

Hyvinvointialue on päätöksen valmistelussa laiminlyönyt hallintolain 41 §:ssä ja hyvinvointialuelain 34 §:ssä säädetyt velvollisuudet koskien vaikuttamismahdollisuuksien varaamista sekä kuulemista. Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös siltä osin, kun kuntia ei ole pidetty asiassa asianosaisina, eikä hallintolaista tulevia asianosaisasemaan liittyviä

velvollisuuksia, kuten 34 §:n mukaista kuulemisvelvollisuutta, ole noudatettu asianmukaisesti.

Aluehallituksen esittelijä on täydentänyt kokouksessa päätösehdotustaan, ja aluehallitus on hyväksynyt yksimielisesti täydennetyt päätösehdotuksen. Kunnat, joihin tämä merkittävä muutos aluehallituksen päätösesityksessä on vaikuttanut, eivät ole päässeet missään vaiheessa prosessia lausumaan tällaisesta vaihtoehdosta. Päätöstä rasittaa myös tältä osin menettelyvirhe, sillä tehtyä muutosta ei ole perusteltu aluehallituksen päätöksessä lainkaan.

Hyvinvointialuelain 14 §:n asettamaa neuvotteluvelvollisuutta ei ole lainkaan huomioitu palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa koskevassa prosessissa, vaikka kyse on erittäin merkittävästä yhteistyöstä.

Valituksenalainen päätös ei täytä hallintolain 44 §:n vaatimuksia kirjallisen päätöksen sisällöstä. Aluevaltuuston pöytäkirjasta ja päätöksestä on vaikea tulkita sitä, mitä päätöksiä kokouksessa on tehty ja mitkä asiat ovat vaikuttaneet mihinkin päätöksentekoon. Päätöksestä eivät käy ilmi asianosaiset, sillä jäsenkuntia ei ole pidetty asiassa asianosaisina. Päätöksen perusteella on myös mahdoton aukottomasti tulkita, mihin asianosaiset on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Päätös on vähintäänkin epäselvä ja jättää paljon tulkinnanvaraa. Pöytäkirjasta ilmenee, että puheenjohtaja on äänestyksen osalta menetellyt päätöksenteossa lainvastaisesti.

Päätös on lainvastainen siltä osin, kun päätöksellä supistetaan hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksia merkittäväällä tavalla taloudellisiin syihin vedoten. Päätös on perustuslain 19 §:n ja 22 §:n vastainen. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä, minkä lisäksi julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Valituksenalaisella päätöksellä supistetaan perustuslain mukaista perusoikeutta merkittäväällä tavalla, kun hyvinvointialueen jäsenkunnista lakkautetaan olemassa olevat sote-asetat ja sote-palvelut korvataan ainoastaan liikkuvilla lähipalveluilla. Etenkin lähipalveluiden supistamista on pidettävä perustuslain kannalta erittäin haasteellisena. Päätös on lainvastainen myös siltä osin, kun siinä ei noudateta hyvinvointialuelain 7 §:ssä määriteltyä velvollisuutta koskien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua. Valituksenalainen päätös asettaa esimerkiksi harva-asutusalueiden asukkaat muiden toimenpiteiden saatavuuden kannalta eriarvoiseen asemaan verrattuna niihin asukkaisiin, jotka asuvat sellaisissa kunnissa, joihin sijoitetaan laajan palvelun sote-asetat.

Martikainen asiakumppaneineen on perustellut vaatimuksiaan muun ohella seuraavasti:

Aluevaltuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, sillä asian käsittelyyn on osallistunut esteellisiä henkilöitä. Tulevaisuuslautakunnassa valmistelua on ohjannut ja sen kokouksissa paikalla on ollut Kontiolahden kunnanhallituksen silloinen puheenjohtaja Matti Mäntynen.

Tulevaisuuslautakunnassa valmistelua on osaltaan ohjannut myös Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka. Kiteen kaupungilta esteellinen on lisäksi ollut kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen, jolla asemansa puolesta on läsnäolo- ja puheoikeus kaupunginhallituksen kokouksissa. Aluevaltuuston ratkaisu takasi Kiteen kaupungille laajan palvelun sosiaali- ja terveydenhuollon aseman ja laajat taloudelliset vaikutukset kaupungille. Lisäksi esteellisinä tulevaisuuslautakunnan kokouksiin ovat osallistuneet Lieksan kaupunginhallituksen jäsen Taina Kärkkäinen ja Joensuun valtuuston II varapuheenjohtaja Asseri Kinnunen. On selvää, että esteellisyys voi syntyä jo valmisteluvaiheessa. Kyseiset henkilöt ovat olleet esteellisiä sekä yhteisöjääveinä että yleislausekejääviyden perusteella. Kuntien luottamushenkilöt ovat olleet esteellisiä, koska Pohjois-Karjalan kunnat ovat olleet asiassa asianosaisia. Lisäksi luottamushenkilöt ovat olleet esteellisiä ratkaisusta jäsenkunnille odotettavissa olleen erityisen hyödyn tai vahingon myötä.

Aluevaltuuston päätös on lainvastainen, sillä hyvinvointialue ei ole noudattanut hallintolain 41 §:n mukaista menettelyä, kun palveluverkkoa koskevat suunnitelmat liitteineen on asetettu nähtäville ja niistä on pyydetty mielipiteitä. Ratkaisutoimenpiteen kohteena oleva asia olisi yksilöitävä keskeisiltä osiltaan ja samalla ilmoituksessa olisi selitettävä, mistä asiasta on kysymys ja minkälaiset ratkaisun kohteena olevien asemaan liittyvät vaikutukset saattavat olla. Hyvinvointialue on tuonut vaikutusarviot vasta kuulemiskierroksen jälkeen. Lisäksi kuulemiskierroksella hyvinvointialueen jäsenille esitelty aineisto ei sisällä lainkaan vaikutusarvioita väestöön liittyen.

Aluevaltuuston puheenjohtaja on toiminut väärin ja vastoin lakia. Vasta äänestyksen jälkeen aluevaltuuston puheenjohtaja on tiedustellut aluevaltuustolta kantaa siihen, voisiko päätöksen hyväksyä äänestystuloksesta huolimatta yksimielisenä. Koska kukaan valtuutetuista ei reagoinut puheenjohtajan huomautukseen, puheenjohtaja totesi päätöksen syntyneen yksimielisenä. Vielä kokouksen jälkeen oli epäselvää, miten asiasta on päätetty, oliko valtuutetuilla oikeutta jättää eriävää mielipidettään ja ylipäätään mitä on päätetty. Laki kieltää äänestystuloksen muuttamisen jälkikäteen yksimieliseksi päätökseksi. Päätös ja sitä koskeva pöytäkirja on erittäin sekava. Ulkopuolinen ei voi pöytäkirjasta mitenkään päätellä mikä lopulta on ollut aluevaltuuston tahtotila asian suhteen.

Päätös on myös hallintolain 45 §:n 1 momentin vastainen. Aluehallituksen esittelijänä toiminut hyvinvointialueen johtaja on tehnyt muutosesityksen kesken aluehallituksen kokouksen 13.6.2023 (§ 155) perustelematta ratkaisuaan. Kyse on ollut merkittävästä muutoksesta, koska muutetulla esityksellä on poistettu terveysasema Juuan ja Heinäveden kunnan alueilta.

Päätös on perustuslain 6 §:n ja 22 §:n vastainen. Päätös luo alueellista eriarvoistumista, sillä asuinpaikasta riippuu se, millaisia sote-palveluita henkilö saa. Niihin kuntiin joihin aluevaltuuston käsillä oleva päätös ei ole jättämässä edes perusmuotoista terveysasemaa, ei ole sijoittunut yksityisten terveyspalveluiden tarjoamaa palvelutuotantoa, julkiset kulkuyhteydet ovat

auttavat ja myös autolla kulkiessa välimatkat ovat erittäin pitkät. Päätöksessä ei oteta mitään kantaa siihen, mitä vaikutuksia on, jos omassa kunnassa ei ole lainkaan mahdollisuutta päästä kiireelliseen hoitoon. Aluevaltuuston päätös ei pyri kompensoimaan toimenpiteillä sitä palvelutuotantovajetta, joka tulee siitä, ettei yksityistä palvelutuotantoa ole. Päinvastoin toimenpiteet aiheuttavat sen, ettei julkinen valta pyri toimenpiteillään turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hyvinvointialueelle on erikseen säädetty velvollisuus vastata hyvinvointialueen asukkaana laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Palvelutasoa ei ole tarkasteltu perusoikeudellisista näkökulmista.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Tohmajärven kunta on toimittanut lisäselvitystä, jonka mukaan valituksenalaista päätöstä on jo ryhdytty täytäntöön panemaan, mitä osoittaa Tohmajärven terveystieteiden keskuslaitoksen henkilöstölle edustajineen lähetetty kutsu yhteistoiminnalliseen keskustelutilaisuuteen.

Hyvinvointialue on antanut lausunnot, joissa se on pyytänyt hallinto-oikeutta hylkäämään valitukset oikeudenkäyntikuluvaatimuksineen, mikäli valituksia ei jätetä hyvinvointialuelain 141 §:n nojalla tutkimatta. Lisäksi lausunnoissa on muun ohella todettu seuraavaa:

Erityisesti palvelustrategiaa voidaan pitää sellaisenaan periaatelinjauksena, joka ei ole hyvinvointialuelain 141 §:n mukaan valituskelpoinen ratkaisu. Palveluverkkoa koskevat lopulliset päätökset tapahtuvat hyvinvointialueen talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Nämä päätökset ovat asian osalta lopullisia ja valituskelpoisia ratkaisuja. Mikäli hallinto-oikeus päätyy arvioinnissaan siihen, että kyse on ollut myös palveluverkon osalta vain asian valmistelusta, tulee valitukset jättää ensisijaisesti tutkimatta.

Hyvinvointialueen palvelujen tuottamista koskeva päätös ei vaikuta hyvinvointialuelain 142 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välittömästi kunnan etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen, joten kunta ei ole asiassa hallintolain 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen. Palveluverkkoa koskevasta ratkaisusta ei ole odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa millekään kunnalle ja valitus tulee esteellisyysväitteiden osalta hylätä jo tällä perusteella. Tulevaisuuslautakunnan aloittaessa asian valmistelun 13.12.2022 kuntien kiinteistöomaisuutta koskevat vuokrasuhteet oli jo ratkaistu kolmen vuoden ajaksi. Mikä tahansa kuviteltavissa oleva hyöty tai vahinko ei riitä esteellisyysperusteeksi, vaan hyödyn tai vahingon on oltava erityistä. Ensimmäinen vaihe käsittelyketjussa, jonka osalta voidaan edes teoreettisesti arvioida mahdollista esteellisyyttä, on tulevaisuuslautakunnan kokous 2.6.2023. Vasta tässä kokouksessa on ensimmäisen kerran otettu kantaa eri vaihtoehtojen välillä. Tätä edeltävä valmistelu on tähdännyt puhtaasti siihen prosessiin, jonka pohjalta ratkaisua valmistellaan. Kokoukseen 2.6.2023 ja aluehallituksen kokoukseen 13.6.2023 § 135 ei ole osallistunut kunnanhallituksen jäseniä tai varajäseniä.

Anna-Helena Kosela, Asseri Kinnunen, Aulikki Sihvonen, Auvo Gustafsson, Matti Mäntynen, Mervi Holopainen, Sinikka Musikka ja Tarja Kärkkäinen ovat antaneet vastaselitykset esteellisyysväitteiden johdosta.

Juuan kunta ja Tohmajärven kunta ovat antaneet vastaselitykset, jotka on annettu tiedoksi hyvinvointialueelle.

Martikaiselle asiakumppaneineen on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Vastaselitystä ei ole annettu.

Tohmajärven kunta on toimittanut lisäselvitystä. Lisäselvitys on annettu tiedoksi hyvinvointialueelle.

Juuan kunta on toimittanut lisäselvitystä. Lisäselvitys on annettu tiedoksi hyvinvointialueelle.

Tohmajärven ja Juuan kunnat sekä Martikainen asiakumppaneineen ovat toimittaneet selvityksen oikeudenkäyntikuluistaan. Tohmajärven kunnan oikeudenkäyntikuluvaatimus on suuruudeltaan 10 312,22 euroa ja se perustuu asianajotoimiston 27.12., 25.8. ja 21.4. päivätyihin laskuihin sekä kunnanjohtajan, talouspäällikön ja hallintopäällikön asiaan käyttämän työajan kustannuksiin. Juuan kunnan oikeudenkäyntikuluvaatimus on 5 642 euroa ja se perustuu 22,75 tunnin työhön 248 euron tuntipalkkiolla sekä 24 prosentin suuruiseen arvonlisäveroon. Martikaisen ja asiakumppaneiden oikeudenkäyntikuluvaatimus on 1 495 euroa ja se perustuu 80 tunnin omaan työhön 12 euroa tuntipalkkiolla, 265 euron suuruisiin matkakuluihin ja hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksuun 270 euroa.

Hyvinvointialue on lausunut oikeudenkäyntikuluvaatimuksista Juuan kunnan, Tohmajärven kunnan sekä Martikaisen ja asiakumppaneiden osalta. Martikaisen ja hänen asiakumppaneiden oikeudenkäyntikulujen määrään hyvinvointialueella ei ole ollut huomauttamista. Juuan ja Tohmajärven kuntien oikeudenkäyntikulujen osalta hyvinvointialue on myöntänyt määrältään kuntien asianajotoimistolle asiantuntijapalvelusta maksamasta summasta arvonlisäverottoman määrän eli 4 550 euroa.

Merkitään

Itä-Suomen hallinto-oikeus on välipäätöksellään 19.10.2023 nro 2330/2023 hylännyt valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevat vaatimukset.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöksen 22.6.2023 § 44.

Hallinto-oikeus velvoittaa Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen korvaamaan Juuan kunnan oikeudenkäyntikulut kohtuulliseksi arvioidulla 4 550 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkeo määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa säädetyn korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta. Oikeudenkäyntikuluvaatimus hylätään enemmälti.

Hallinto-oikeus velvoittaa Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen korvaamaan Tohmajärven kunnan oikeudenkäyntikulut kohtuulliseksi arvioidulla 4 550 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkeo määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa säädetyn korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut tämän hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta. Oikeudenkäyntikuluvaatimus hylätään enemmälti.

Hallinto-oikeus velvoittaa Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen korvaamaan Martikaisen ja hänen asiakumppaneidensa kohtuulliset oikeudenkäyntikulut 1 225 eurolla. Oikeudenkäyntikuluvaatimus hylätään enemmälti.

Perustelut

Päätöksen valituskelpoisuus

Aluevaltuusto on valituksenalaisella päätöksellään hyväksynyt osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiaa palveluverkkosuunnitelman, jossa on linjattu se, millainen palveluverkko hyvinvointialueella tulee olemaan. Aluevaltuusto on päättänyt muun ohessa siitä, mihin hyvinvointialue tulee perustamaan sotepalvelukeskuksen ja laajan palvelun sote-asetat ja mihin palvelut puolestaan jatkossa tullaan järjestämään liikkuvina sotepalvelukeskukseen tai laajan palvelun sote-asemiin tukeutuen. Vaikka palveluverkkoratkaisu mahdollisesti yksityiskohtiensa osalta edellyttää vielä jatkovalmistelua ja päätöksentekoa toimivaltaisissa hyvinvointialueen toimielimissä, päätös on aluevaltuuston hyväksymänä kuitenkin toimielimiä ja henkilöstöä toiminnallisesti sitova. Palvelustrategiaa ja siihen sisältyvää palveluverkkosuunnitelmaa koskeva päätös on hyvinvointialueen ja sen jäsenten kannalta vaikutuksiltaan merkittävä päätös, jota ei ole pidettävä yksinomaan periaateluonteisena. Näin ollen aluevaltuuston päätös on hyvinvointialueesta annetun lain 141 § huomioon ottaen valituskelpoinen.

Esteellisyysväitteet

Sovellettavat säännökset keskeisine esitöineen

Hyvinvointialueesta annetun lain 74 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilön tulee edistää hyvinvointialueen ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Hyvinvointialueesta annetun lain 102 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Jos valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä hyvinvointialueen viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Pykälän 2 momentin mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 86) hallintolain 27 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännösehdotuksessa käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

(- -)

5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

(- -)

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 88) 28 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan momentin 5 kohtaan sisällytettäisiin pääasialliselta sisällöltään hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa vastaavat säännökset esteellisyydestä tilanteessa, jossa virkamies kuuluu hallitukseen tai siihen rinnastettavaan toimielimeen taikka on toimitusjohtajana taikka sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa taikka laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Hallintomenettelylakia (598/1982, kumottu) koskevassa hallituksen esityksessä (HE 88/1981 vp, s. 22) on muun ohella todettu, että edelleen ehdotetaan 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettäväksi, että virkamies on esteellinen, jos hän kuuluu hallitukseen tai siihen rinnastettavaan toimielimeen taikka on toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisemisesta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Yleisön luottamuksen virkamiesten puolueettomuuteen on voitu havaita järkkyyvän erityisesti silloin, kun virkamiehen käsittelemässä asiassa on asianosaisena tai merkittävän tosiasiallisen edun haltijana sellainen oikeushenkilö, jonka johtamiseen virkamies itse osallistuu. Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että säännösehdoituksessa yhteisöllä ja säätiöllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia oikeushenkilöitä, jotka voivat olla asianosaisena hallintomenettelyssä. Kysymykseen voivat niin ollen tulla sekä yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten yhdistykset, osakeyhtiöt ja osuuskunnat, että julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten kunnat ja seurakunnat. Hallituksen esityksessä on lisäksi mainittu, että jos virkamies osallistuu tällä tavoin oikeushenkilön johtamiseen, hän on sille toiminnastaan myös vastuussa. Selvänä on pidettävä, että virkamiehen virkavastuu, joka sisältää myös velvollisuuden noudattaa objektiviteettiperiaatetta, voi tuolloin joutua ristiriitaan sen vastuun ja niiden velvollisuuksien kanssa, joita hänellä on oikeushenkilöä kohtaan.

Kuntalain 38 §:n mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Kuntalain 69 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Asiasta saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi

Valittajat ovat katsoneet, että aluevaltuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska hyvinvointialueen palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa valmistelleen tulevaisuuslautakunnan kokouksiin ovat kaksoisroolinsa perusteella esteellisinä osallistuneet Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka, Kontiolahden kunnanhallituksen puheenjohtaja Matti Mäntynen, Heinäveden kunnanhallituksen varajäsen Auvo Gustafsson, Kontiolahden kunnanhallituksen varajäsen Anna-Helena Kosela, Lieksan kaupunginhallituksen jäsen Tarja Kärkkäinen, Kiteen kaupunginvaltuuston

puheenjohtaja Mervi Holopainen, Joensuun kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Asseri Kinnunen sekä Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen.

Asiassa saadusta selvityksestä käy ilmi, että tulevaisuuslautakunta on valmistellut palvelustrategiaa ja palveluverkkosuunnitelmaa kokouksissaan 13.12.2022, 15.2.2023, 15.3.2023, 12.4.2023, 26.4.2023, ja 2.6.2023. Kokouksessa 13.12.2022 (§ 51) on päätetty palveluverkkosuunnitelman valmistelun periaatteista. Kokouksissa 15.2.2023 (§ 17) ja 15.3.2023 (§ 27) tulevaisuuslautakunta on merkinnyt palvelustrategiatyön etenemisen tietoonsa saatetuksi ja päättänyt evästää tarvittaessa jatkovalmistelua. Kokouksessa 12.4.2023 (§ 41) tulevaisuuslautakunta on päättänyt käynnistää palvelustrategialuonnoksesta lausuntokierroksen kaikille avoimena ja päättänyt, että lausuntopyyntö julkaistaan hyvinvointialueen verkkosivuilla. Erikseen lausuntopyyntö on päätetty lähettää alueen kunnille ja hyvinvointialueen toimielimille. Asukkaille ja henkilöstölle on päätetty avata kohdennettu kysely. Kokouksessa 26.4.2023 (§ 48) tulevaisuuslautakunta on päättänyt jatkaa palvelustrategialuonnoksen lausuntoaikaa 16.5.2023 saakka, sekä päättänyt pitää ylimääräisen kokouksen 2.6.2023. Kokouksessa 2.6.2023 (§ 66) tulevaisuuslautakunta on päättänyt päätösehdotuksen mukaisesti hyväksyä palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman skenaarion 2 b mukaisesti ja on päättänyt esittää niitä aluehallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi.

Tulevaisuuslautakunnan päätöspöytäkirjoista käy ilmi, että tulevaisuuslautakunnan kokouksiin, lukuun ottamatta 2.6.2023 pidettyä kokousta, ovat osallistuneet Kiteen kaupunginhallituksen puheenjohtaja Sinikka Musikka, Kontiolahden kunnanhallituksen puheenjohtaja Matti Mäntynen, Kontiolahden kunnanhallituksen varajäsen Anna-Helena Kosela ja Lieksan kaupunginhallituksen jäsen Tarja Kärkkäinen. Tämän lisäksi kokouksiin, lukuun ottamatta kokouksia 26.4.2023 ja 2.6.2023, on osallistunut Heinäveden kunnanhallituksen varajäsen Auvo Gustafsson. Heidän osaltaan asiassa on kysymys siitä, ovatko he olleet esteellisiä osallistumaan palveluverkkosuunnitelman valmisteluun edellä mainituissa tulevaisuuslautakunnan kokouksissa siitä syystä, että he ovat toimineet samaan aikaan myös Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen jäsenkuntien kaupungin- tai kunnanhallitusten jäseninä. Kokouksen 2.6.2023 pöytäkirjasta käy ilmi, että mainitut henkilöt ovat tuolloin ilmoittaneet jääviydestään, eivätkä he ole ottaneet osaa kyseiseen kokoukseen.

Kunnanhallituksen tehtävänä on kuntalain mukaisesti johtaa kunnan toimintaa, hallintoa sekä taloutta. Hallinto-oikeus katsoo, että kunnanhallitusta on sen tehtävien perusteella pidettävä hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuna toimielimenä, jonka jäsenen sovelletaan mainitussa lainkohdassa tarkoitettua esteellisyysperustetta eli niin sanottua yhteisöjääviä.

Valituksenalaisella päätöksellä on hyväksytty palvelustrategia ja palveluverkkosuunnitelma, jossa on määritelty se, millä alueilla terveysasemien toiminta toteutetaan laajan palvelun sote-asetilta, ja mille

alueille palvelut viedään liikkuvina palveluina tukeutuen laajan palvelun sote-asemiin. Hallinto-oikeus toteaa, että käytännössä aluevaltuuston päätös merkitsee sitä, että joidenkin hyvinvointialueen jäsenkuntien alueilta lakkautuvat esimerkiksi terveysasemat, kun taas toisten jäsenkuntien alueille muodostetaan laajan palvelun sote-asemat. Tämä puolestaan vaikuttaa muun muassa kunnan omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilojen käyttötarpeeseen tulevaisuudessa. Kuntia, joihin on päätetty muodostaa laajan palvelun sote-asemat ovat olleet muun muassa Kontiolahden, Kiteen ja Lieksan kunnat. Hallinto-oikeus katsoo, että kuvatus kaltaiset asian ratkaisun tosiasialliset taloudelliset vaikutukset eivät kuitenkaan yksin riitä tuottamaan asianosaisen asemaa. Päätöksessä on kysymys hyvinvointialueen palveluverkoston järjestämisestä ja hyvinvointialueelle kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Hyvinvointialueen päätös ei kohdistu suoraan mihinkään kuntaan, eikä päätöksen voida katsoa koskevan minkään yksittäisen kunnan etua, oikeutta tai velvollisuutta siten, että kuntia tulisi pitää asiassa asianosaisina. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen esteellisyyden ei näin ollen voida katsoa syntyvän kuntien asianosaisuuden perusteella. Seuraavaksi asiassa on vielä tarkasteltava sitä, voidaanko asian ratkaisusta katsoa olevan odotettavissa jollekin kunnalle erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Kuten hallinto-oikeus on yllä todennut, asiassa on ollut kysymys hyvinvointialueen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvasta asiasta ja hyvinvointialueen palveluverkon kokonaisuudesta. Asian ratkaisulla voidaan katsoa olevan erityisiä vaikutuksia hyvinvointialueen jäsenkunnille, niiden alueella oleville palveluille ja siten kyseisten kuntien asukkaille. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteiden sijaintia koskevalla palveluverkkopäätöksellä on vaikutusta paitsi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen käyttöön myös muun muassa kunnassa oleviin työpaikkoihin ja kuntien palvelutarjontaan ja siten kuntien yleiseen elinvoimaisuuteen. Esteellisyyssäännösten yhtenä keskeisenä tarkoituksena on pyrkiä turvaamaan viranomaistoiminnan yleistä luotettavuutta ja objektiivisuutta. Luottamuksen päätöksenteon puolueettomuuteen voidaan katsoa vaarantuvan, kun asiassa on erityisen tosiasiallisen edun haltijana sellainen oikeushenkilö, jonka johtamiseen päätöksentekoon osallistuva luottamushenkilö itse osallistuu. Kunnilla ja hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa mainittuihin oikeushenkilöihin rinnastuvan kunnanhallituksen jäsenillä voidaan katsoa objektiivisesti arvioiden olevan intressi pyrkiä säilyttämään terveyspalvelut oman kunnan alueella. Tämän voidaan katsoa olennaisesti heikentävän luottamusta päätöksentekoon ja sen objektiivisuuteen. Hallinto-oikeus katsoo, että asian ratkaisusta on siten ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hyvinvointialueen jäsenkunnille hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Tulevaisuuslautakunta on vastannut aluevaltuustossa hyväksytyyn palveluverkkosuunnitelman valmistelusta. Ennen asian käsittelemistä aluehallituksessa ja lopulta aluevaltuustossa, tulevaisuuslautakunta on ollut keskeisessä roolissa palveluverkkosuunnitelman laadinnassa ja tulevaisuuslautakunnassa on tehty palveluverkkosuunnitelman kannalta

merkityksellisiä päätöksiä. Palveluverkkosuunnitelmaa on valmisteltu rinnakkain yhdessä palvelustrategian kanssa useissa tulevaisuuslautakunnan kokouksissa, joissa on muun muassa päätetty asian valmistelutoimista kuten lausuntojen pyytämisestä ja kuulemisten järjestämisestä ja on lisäksi evästetty asian valmistelua. Hallinto-oikeus katsoo, että näissä kokouksissa on ollut kyse hallintolain 27 §:n tarkoittamasta palveluverkkosuunnitelmaa koskevan asian käsittelystä, johon edellä mainitut kaupungin- ja kunnanhallituksen jäsenet ovat osallistuneet. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin sillä perusteella, että edellä mainitut henkilöt ovat jääväneet itsensä 2.6.2023 pidetystä kokouksesta, jossa tulevaisuuslautakunta on varsinaisesti päättänyt esityksestään aluehallitukselle ja aluevaltuustolle. Hallinto-oikeus katsoo, että edellä mainitut henkilöt ovat hyvinvointialueen jäsenkuntien kaupungin- ja kunnanhallitusten jäsenenä ja varajäsenenä osallistuneet hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella esteellisinä palveluverkkosuunnitelmaa koskevan asian käsittelyyn. Päätös on siten syntynyt hyvinvointialueesta annetun lain 140 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti virheellisessä järjestyksessä.

Kiteen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Mervi Holopainen ja Kontiolahden kunnanvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Aulikki Sihvonen ovat osallistuneet kaikkiin edellä mainittuihin tulevaisuuslautakunnan kokouksiin. Kokouksiin 13.12.2022, 12.4.2023, 26.4.2023 ja 2.6.2023 on osallistunut lisäksi Joensuun kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Asseri Kinnunen. Heidän osaltaan asiassa on kysymys siitä, ovatko he olleet esteellisiä osallistumaan palveluverkkosuunnitelman valmisteluun edellä mainituissa tulevaisuuslautakunnan kokouksissa siitä syystä, että he ovat toimineet samaan aikaan myös Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen jäsenkuntien valtuustojen puheenjohtajistossa. Hallinto-oikeus toteaa, ettei kunnanvaltuusto ole hallintolain 28 §:n 5 kohdassa tarkoitettu hallitukseen tai hallintoneuvostoon rinnastettava toimielin, eikä kunnanvaltuuston jäsenyydessä tai puheenjohtajistossa toimimisessa ole kysymys myöskään toimitusjohtajaa vastaavasta asemasta. Näin ollen kyseiset henkilöt eivät ole olleet esteellisiä osallistumaan palveluverkkosuunnitelmaa koskevan asian käsittelyyn hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella. Asiassa ei ole esitetty sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi luottamus edellä mainittujen henkilöiden puolueettomuuteen heidän käsitellessään palveluverkkosuunnitelmaa tulevaisuuslautakunnassa olisi vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Yksin hyvinvointialueen jäsenen kunnan valtuuston puheenjohtajistoon kuulumisen ei voida katsoa olevan hallintolaisissa tarkoitettu muu erityinen syy esteellisyyden syntymiselle.

Aluevaltuuston päätöksen tultua kumotuksi asian valmisteluun liittyvällä esteellisyyttä koskevalla perusteella muista valitusperusteista ei ole tarpeen lausua.

Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos valittajat joutuisivat itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Kun otetaan huomioon asian käsittelyn vaiheet hallinto-oikeudessa, oikeudenkäyntikuluista esitetty selvitys sekä se, että kunnilla on oikeus saada palautuksena asianajopalveluiden hankintaan sisältyvä arvonlisävero, hallinto-oikeus arvioi Juuan ja Tohmajärven kuntien kohtuullisiksi oikeudenkäyntikulujen määräksi 4 550 euroa. Martikaisen ja asiakumppaneiden oikeudenkäyntikuluvaatimusta on pidettävä määrältään kohtuullisena. Korvattavaksi velvoitetut oikeudenkäyntikulut eivät kuitenkaan sisällä oikeudenkäyntimaksua, koska valituksen tultua hyväksytyksi ei oikeudenkäyntimaksua tuomioistuinmaksulain 9 §:n 3 kohdan mukaan peritä. Näin ollen Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on velvoitettava korvaamaan valittajien kohtuullisena pidettävät oikeudenkäyntikulut edeltä ratkaisuosioista ilmenevällä tavalla.

Muut sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 39 §

Muutoksenhaku

Hyvinvointialueesta annetun lain 147 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (aluevalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jukka Hartikainen, Marika Turunen ja Toni Nykänen.

Esittelevä jäsen

Toni Nykänen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden
asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Juuan kunta, sähköpostitse antopäivänä
Oikeudenkäyntimaksu	maksutta
Päätös	Tohmajärven kunta, sähköpostitse antopäivänä
Oikeudenkäyntimaksu	maksutta
Päätös	Arvi Martikainen, sähköpostitse antopäivänä
	Hallintolain 56 §:n 2 momentin ja 68 §:n 1 momentin mukaan on valituskirjelmän ensimmäisen allekirjoittaja Arvi Martikaisen tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä valituskirjelmän muille allekirjoittajille. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai sen viivästyisestä aiheutuneen vahingon, sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi.
Oikeudenkäyntimaksu	maksutta
Jäljennös maksutta	Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuusto / aluehallitus, sähköpostitse antopäivänä
	Hyvinvointialueen on hyvinvointialueesta annetun lain 147 §:n mukaan viipymättä julkaistava ilmoitus tästä päätöksestä yleisessä tietoverkossa hyvinvointialueen verkkosivustolla, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.